

บทที่ 4

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

4.1 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ

4.1.1 ระบอบการปกครอง

จากวิวัฒนาการทางด้านประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้ระยะเวลานานหลายศตวรรษ ก่อให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบทางการเมืองที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและภาวะแวดล้อมใหม่ ในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา ในปัจจุบัน ซึ่งมีรากฐานที่มั่นคงและได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นแบบอย่างของโลกในระบบการปกครองที่ดี ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีความเข้าใจ ยอมรับและให้คุณค่าคุณเกนศักดิ์กิตติภาพการเมืองในระดับสูง ประชาชนต่างมีค่านิยมทางการเมืองที่ไม่แตกต่างกันมาก จึงไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น หากพิจารณาในด้านประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษแต่ดั้งเดิมมานั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจด้านต่าง ๆ แต่เพียงผู้เดียว แต่ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งมหาสภา (The Great Council) ของพระเจ้าวิลเลียม จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรผู้ใช้อำนาจที่สำคัญองค์กรหนึ่ง คือ รัฐสภา (parliament)

มหาสภาในระยะแรกมีหน้าที่เพียงที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในกิจการต่าง ๆ ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ประกอบด้วยสมาชิกผู้ซึ่งเป็นเจ้าผู้ครองนคร ขุนนาง เจ้าของที่ดิน เสนาบดี และผู้นำทางศาสนาตำแหน่งสำคัญๆ ในระยะแรกๆ มหาสภามีได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายหรือการบริหารแผ่นดินของพระมหากษัตริย์มากนัก ต่อมาด้วยความจำเป็นในด้านการปกครอง โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษี ทำให้พระมหากษัตริย์ต้องขอความร่วมมือจากสมาชิกมหาสภามากขึ้น มหาสภาจึงเริ่มสะสมอำนาจให้ตัวเองเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา และสามารถมีอำนาจต่อรองและถ่วงดุลอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้บ้าง เช่น ได้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย อำนาจของพระมหากษัตริย์และมหาสภาจึงอยู่ในสภาพที่ผสมผสานกัน จนกระทั่งในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) ซึ่งเป็นกษัตริย์ผู้หลงอำนาจใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ส่วนตัว จนเกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนาง ประชาชน และไพร่ นอกจากนั้น ยังดำเนินนโยบายผิดพลาด ความขัดแย้งดังกล่าว ก่อให้เกิดการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ขึ้นเป็น ปลายลักษณะ

อักษร เรียกว่า Magna Carta¹ ค.ศ. 1215 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มขุนนางด้วยกัน ที่ถูกกระทบกระเทือนในการใช้อำนาจบริหารของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะเรื่องการจับกุมทาส

ต่อมาใน ค.ศ. 1377 มหาสภาได้พัฒนาเป็นรัฐสภา (Parliament) โดยที่ประชุมมหาสภาได้แยกออกเป็นสองสภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) กับสภาสามัญ (House of Commons) ในช่วงศตวรรษที่ 14 สามัญชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองโดยทางสภาสามัญจากการเลือกตั้งของราษฎร อำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดให้ลดน้อยลงเป็นลำดับทั้งโดยการออกกฎหมายจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ และการยอมให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศเพื่อความชอบธรรมในการปกครอง เช่นนี้ รัฐสภาของอังกฤษจึงได้เปลี่ยนแปลงไปในเรื่องของการ ถ่วงดุลอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีผลทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัด ลดน้อยลง ในทางตรงข้ามอำนาจของรัฐสภากลับมีอำนาจเพิ่มขึ้นและการ ไม่ลงรอยของกษัตริย์กับรัฐสภาโดยเฉพาะ สมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้ขัดแย้งกับรัฐสภา จนก่อให้เกิดการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1688 อันเป็นเหตุให้พระเจ้าเจมส์เสด็จพระราชดำเนินหนีออกนอกประเทศ และรัฐสภาลงมติให้พระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีเสด็จสืบราชสมบัติแทนพร้อมทั้งออกกฎหมายจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ Bill of Rights, 1689 และ The Act of Settlement, 1701 ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ปกครองประเทศได้ยากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการจับกุมทาส ทำให้พระมหากษัตริย์คำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา เพื่อให้สามารถบริหารประเทศได้ราบรื่นขึ้น ฉะนั้น ต้นศตวรรษที่ 18 กษัตริย์จึงจำต้องชักชวนบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา หรือที่รัฐสภาให้ความเชื่อถือและไว้วางใจ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเข้าร่วมบริหารประเทศกับกษัตริย์ สภาจึงมีอิทธิพลในการกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีของกษัตริย์โดยปริยาย และกลายเป็นประเพณีสืบต่อกันมาว่า รัฐมนตรีต้องได้รับความยินยอมจากสภา

ในต้นศตวรรษที่ 19 มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของอังกฤษอย่างมาก ในทางการเมืองความคิดเรื่องการเข้ามามีส่วนในการเมืองและการปกครองได้แพร่สะพัดในหมู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง การปฏิวัติในฝรั่งเศสมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นความตื่นตัวเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการปกครอง อำนาจของกษัตริย์ภายหลังพระเจ้าจอร์จที่ 1 ลดลงอย่างมากการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารเปลี่ยนมาอยู่ที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามากขึ้น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังเนื่องมาจากสงครามกับประเทศเพื่อน

¹สมบูรณ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527), หน้า 2-3.

บ้าน และการเพิ่มประชากรก่อให้เกิดปัญหาว่างงานอย่างรุนแรง ความยากจนแผ่ขยายไปทั่วประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบและจลาจลไปทั่วทุกเมือง ปัญหาการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างชนชั้นนายทุนกับกรรมกร ซึ่งเป็นขนะเดียวกันกับที่ แนวความคิดเสรีนิยมและทุนนิยมเริ่มแพร่หลายมากขึ้น สื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ได้ขยายตัวมากขึ้นช่วยสื่อสารความคิดของชุมชนต่อชุมชนให้มีความรู้และทัศนคติร่วมกันมากขึ้น² โดยเฉพาะด้านการเมืองการปกครองได้เริ่มปรากฏรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การช่วงชิงอำนาจจากกษัตริย์มาสู่ราษฎรสืบเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ จึงมีผลให้อังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่ปฏิบัติตามจารีตประเพณีและบรรทัดฐานจากคำพิพากษาศาลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอังกฤษอาจออกพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเสมือนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย และไม่มีลักษณะความเป็นกฎหมายสูงสุด³ ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์การปกครองของประเทศอังกฤษจึงค่อย ๆ พัฒนามาตลอดเวลาหลายร้อยปี และถือว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดของระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งหลาย ๆ ประเทศนิยมใช้เป็นแบบอย่างของการกำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศตน

การปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษ ไม่ได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวทางของมองเตสกีเอออย่างเคร่งครัด หากแต่ประเทศอังกฤษได้แยกองค์กร 3 องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ออกจากพระมหากษัตริย์นั้น เป็นผลมาจากพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ ในส่วนของการแบ่งแยกองค์กรและอำนาจหน้าที่มีลักษณะที่ยอมให้แต่ละองค์กรมีความเกี่ยวข้องกันมากพอสมควร โดยยึดหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจขององค์กรทางการเมืองที่สำคัญสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้แก่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยมาตรการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบควบคุม สอดส่องดูแล และเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบ (accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (responsibility) ได้ การควบคุมมีตั้งแต่สถานเบา เช่น การตั้งกระทู้ถาม (question) ไปจนถึงสถานหนัก คือ ปลดออกจากตำแหน่ง เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence) ทางฝ่ายบริหารสามารถคานอำนาจด้วยการเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภา รัฐสภา

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธินการพิมพ์, 2530), หน้า 109-110.

อังกฤษประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 600-700 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ซึ่งเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต เช่น แบ่งเป็น 635 เขตทั่วประเทศ แต่ละเขตจะมีประชากรใกล้เคียงกันประมาณ 60,000 คน ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน สภาสามัญมีวาระคราวละ 5 ปี เว้นแต่จะมีเหตุยุบสภาจึงจะมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ อีกสภาหนึ่งคือ วุฒิสภา หรือสภาขุนนาง (House of Lords) ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ประกอบด้วยสมาชิกเป็นการถาวร มีทั้งขุนนางที่สืบสายโลหิต ขุนนางที่ดำรงตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัวโดยมิได้สืบสายโลหิต และผู้พิพากษาศาลสูงสุด

ตามธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) หัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ จะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐบาล ในการจัดตั้งรัฐบาลนายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเลือกบุคคลเข้าร่วมในรัฐบาลและมอบหมายให้รับผิดชอบในกระทรวงหรือหน่วยงานใด ๆ ที่พิจารณาเหมาะสม และเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง การสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งอื่นที่จะร่วมกันเป็นรัฐบาล เป็นอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรี และปลอดจากการแทรกแซงของสมาชิกรัฐสภาคนอื่น แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะพิจารณาเลือกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกสภาสามัญ หรือสภาขุนนางก็ได้ หรืออาจเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภา เข้าร่วมในคณะรัฐบาลได้ โดยมีธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นเงื่อนไขว่า บุคคลที่ได้รับคัดเลือกภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจะต้องสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทันทีที่มีตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญว่างลง หรือได้รับการเลื่อนฐานันดรจากสามัญชนขึ้นเป็นขุนนาง และอาศัยฐานันดรนั้นได้รับสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง สำหรับจำนวนของรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่ร่วมในคณะรัฐบาลนั้นมีจำนวนเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาล กล่าวโดยทั่วไป จะมีจำนวนประมาณ 80-120 คน จะเห็นได้ว่า คณะรัฐบาลของอังกฤษประกอบด้วยบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ จำนวนมาก โครงสร้างเช่นนี้อาจจะเหมาะสมในการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่ไม่เหมาะสมในการตัดสินใจวางนโยบายอย่างรวดเร็ว และการรักษาความลับ ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและการวางแผนบริหารประเทศ จึงมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ขึ้นภายในรัฐบาล คณะรัฐมนตรีของอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 เป็นต้นมา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นหัวหน้ากระทรวง (Departmental Ministers) และรัฐมนตรีที่มีได้ว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะที่เรียกว่า Non-Departmental Ministers) ซึ่งมีจำนวนไม่แน่นอน โดยวาระของคณะรัฐมนตรีมีวาระเท่ากับอายุของสภาสามัญ⁴

⁴สมบูรณ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร, หน้า 98-105.

4.1.2 ความเป็นมา

อังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้สมาชิกรัฐสภามีอิสระทางการเงิน ทำให้เกิดแนวคิดพื้นฐานในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของสมาชิกที่ได้รับจากภายนอก ดังนั้น ในการจัดการกับความขัดกันของผลประโยชน์ รัฐสภาจึงไม่เคยตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการครอบครองผลประโยชน์จากภายนอกเพียงแต่กำหนดว่าผลประโยชน์เหล่านั้น ควรจะได้รับการเปิดเผยอย่างไรก็ตาม มีปัญหาเกิดขึ้นเสมอในเรื่องความขัดกันระหว่างหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์ของสมาชิก จากรายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้นในช่วงระยะเร็ว ๆ นี้ ทำให้ชาวอังกฤษหันมาตั้งคำถามถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศของตนว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ หรือว่าในช่วงที่ผ่านมาได้มีการคอร์รัปชันในระดับสูงแต่มีการปกปิดไว้ คำอธิบายทั้งสองอาจมีส่วนถูกต้องทั้งสิ้น ความสนใจที่เพิ่มขึ้นได้แสดงให้เห็นปรากฏเกี่ยวกับมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสาธารณะ (public life)⁶ ในปี 1969 การโต้สวนได้เกิดขึ้นในกรณีของ Bagier (the Bagier affair) ซึ่งเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิก การโต้เถียงเกี่ยวกับเรื่องของ Bagier ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนในเวลานั้น และกระตุ้นให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อตรวจสอบผลประโยชน์ของสมาชิก เรื่องราวของ Bagier เกิดขึ้นเมื่อกลางปี 1967 ผู้พันชาวกรีกได้จ้างบริษัทประชาสัมพันธ์ ชื่อ Maurice Fraser and Associates เพื่อที่จะขายกรีกในยุโรปตะวันออก Fraser ได้จัดกลุ่มคนที่ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา เพื่อที่จะไปท่องเที่ยวที่กรุง Athens โดยรัฐบาลกรีก เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ Fraser ได้แสดงหลักฐานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของเขาให้กับฝ่ายบริหารของกรุงเอเธน (the Athens regime) รายงานฉบับนี้ได้อ้างถึงสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ และเขาได้ปกปิดหลักฐานของสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ ซึ่งเป็นนักล็อบบี้ (lobbiest) ที่มีบทบาทเป็นตัวเชื่อม (linkman) ระหว่างสภาสามัญกับบริษัทของ Fraser แต่หนังสือพิมพ์ Sunday Times รายงานว่า Mr. Gordon Bagier สมาชิกสภาสามัญถูกรับเชิญจากบริษัทดังกล่าว Bagier ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างที่ว่ารัฐบาลกรีกได้จ่ายเงินให้เขาและยืนยันว่าเขาไม่ได้พูดในสภาสามัญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในกรีก⁷ ในปี 1969 สภาสามัญอภิปรายในเรื่องนี้

⁵Sandra Williams, *Conflict of Interest : The Ethical Dilemma in Politics* (Gower Publishing Company Limited, 1985), pp. 19-20.

⁶John McEldowney, "Corruption in public life : A British perspective," Lecture : Thailand March 1998, p.1.

⁷Williams, *Conflict of Interest : The Ethical Dilemma in Politics*, pp. 55-57.

และเลือกคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกขึ้น (The Select Committee on Members' Interest) เพื่อพิจารณากฎและทางปฏิบัติของสภาที่มีความสัมพันธ์กับการเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิก คณะกรรมการเสนอแนะว่าสมาชิกควรปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าในการอภิปรายในรัฐสภาหรือการประชุมคณะกรรมการ หรือการติดต่อทางธุรกิจที่สมาชิกอาจจะมีกับสมาชิกคนอื่นหรือกับรัฐมนตรี หรือนักธุรกิจ สมาชิกน่าจะเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมที่สมาชิกได้รับหรืออาจได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ แต่รายงานไม่ได้มีการอภิปรายและประเด็นถูกกลืนเลิกไป ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปในปี 1970⁸

ในปี 1972 มีกรณีคอร์รัปชันที่อื้อฉาวมาก และเกี่ยวโยงกับวงเงินมหาศาล ได้แก่กรณีของสถาปนิกและวิศวกร John Pulson ซึ่งผูกมิตรกับข้าราชการ สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล รัฐวิสาหกิจและลูกจ้าง รวมถึงสมาชิกรัฐสภา Pulson ได้จ่ายเงินสินบนให้แก่คนเหล่านี้เป็นจำนวนมากแตกต่างกันไป เพื่อให้พวกเขาใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้ตนเองได้รับสัญญาโครงการจากหน่วยงานรัฐบาล เจ้าหน้าที่อาวุโสทั้งในรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่ร่วมกระทำผิดโดยการรับสินบนจาก Pulson ต้องถูกจำคุกเช่นเดียวกับตัว Pulson เอง รัฐมนตรีฝ่ายมหาดไทยในขณะนั้น และสมาชิกรัฐสภาอีก 2 คนถูกวิจารณ์โดยรัฐสภา รัฐบาลจึงให้มีการสืบสวนสอบสวน ทำรายงานข้อเท็จจริงขึ้นสองฉบับโดยจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น 2 คณะ คณะหนึ่งนำโดย Lord Redcliffe-Maud ได้สอบสวนเพื่อหาข้อมูล ประเด็นขัดแย้งผลประโยชน์ในหน่วยงาน รัฐท้องถิ่น และอีกคณะหนึ่งเรียกว่า A Royal Commission into Standards of Conduct in Public life (the Salmon Commission) ทำหน้าที่รายงานเรื่องมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะ รายงานเหล่านี้เสนอประเด็นสาระของกฎเกณฑ์ใหม่เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานด้านจรรยาบรรณ ความประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคคลสาธารณะ⁹ คณะกรรมการ Redcliffe-Maud และคณะกรรมการ Salmon ให้คำแนะนำว่า การลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินสำหรับสมาชิกที่แต่เดิมเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าสมาชิกมีภาระที่จะเปิดเผยด้วยวาจา ในเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่สมาชิกอาจจะเป็นประเด็นภายใต้การอภิปราย เมื่อมีการอภิปรายในสภาหรือในคณะกรรมการควรเป็นกฎหมาย (statutory) การลงทะเบียนผลประโยชน์มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อเป็นแนวทางใน

⁸Michael Ryle, "Disclosure of Financial Interests by M.P.s : The John Brown Affair," Public Law (Autum, 1990) : 313.

⁹Alan Doig, Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics (London Penguin, 1984), pp. 145-148.

การประพฤติปฏิบัติในเรื่องผลประโยชน์ของสมาชิกและกำหนดการกระทำที่ฝ่าฝืนจะได้รับการฟ้องร้อง และ (2) เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของแบบอย่างโดยการเปิดเผยการยอมรับการลงทะเบียนผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับความมีเหตุผลระหว่างความต้องการให้เปิดเผยกับสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกสภา คณะกรรมการ Redcliffe-Maud ให้คำแนะนำรูปแบบของผลประโยชน์ที่ควรลงทะเบียนซึ่งสรุปได้ดังนี้¹⁰

(1) การได้รับเงินจากการว่าจ้างหรืออาชีพทั้งหมด รวมถึงการเป็นกรรมการบริหาร (directorship) ที่ปรึกษา และการสนับสนุนใจของสมาชิก โดยองค์กรหรือบุคคลใด

(2) ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่นทั้งหมด ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ (freehold) หรือครอบครองในการเช่าตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

(3) บริษัทหรือหน่วยงานอื่นที่สมาชิกมีผลประโยชน์ที่มีค่ามากกว่า 1,000 ปอนด์ หรือการถือหุ้นตั้งแต่ 100 หุ้น

ข้อเสนอของคณะกรรมการว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกถูกยอมรับโดยสภาสามัญ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 สภาสามัญใช้เวลาในการอภิปรายถึง 7 ชั่วโมง และสภาสามัญลงมติให้เปลี่ยนธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ (the traditional convention of declaration of interest) เป็นข้อมติของสภาและเห็นด้วยกับหลักการของสาธารณะ (The principle of public) ที่การเปิดเผยทั่วไปของผลประโยชน์ในรูปแบบของการบังคับให้มีการลงทะเบียนผลประโยชน์ทางการเงินจากภายนอกของสมาชิก

ข้อมติของสภาว่าด้วยการลงทะเบียนและเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกสภาสามัญ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 ต่อมาแก้ไขโดยข้อมติของสภาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1975 มีสาระสำคัญคือ ในการอภิปรายหรือกระบวนการทางสภาหรือคณะกรรมการ หรือการเชื่อมโยง หรือการสื่อสารที่สมาชิกอาจมีกับสมาชิกคนอื่นหรือร่วมกับรัฐมนตรีหรือข้าราชการ สมาชิกควรเปิดเผยความเกี่ยวพันใดที่มีผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์ใดก็ตามทั้งทางตรงและทางอ้อมที่สมาชิกอาจมีหรือคาดว่าจะมี สมาชิกต้องลงทะเบียนข้อมูลของแหล่งผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกอาจได้รับหรือคิดว่าจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือมีอิทธิพลต่อการกระทำ การอภิปรายหรือการลงมติในรัฐสภา ผลประโยชน์ที่สมาชิกต้องลงทะเบียนแบ่งอย่างกว้างได้ 9 ประเภท ดังนี้

¹⁰Sandra Williams, Conflict of Interest : The Ethical Dilemma in Politics (London : Gower Publishing Company Limiter, 1985), pp. 104-105.

(1) ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทเอกชนและบริษัทส่วน
ตัว

(2) ค่าตอบแทนการว่าจ้าง หรือตำแหน่งหน้าที่การงาน

(3) ค่าตอบแทนในทางการค้า วิชาชีพ หรือประกอบอาชีพ

(4) รายชื่อลูกค้า เมื่อผลประโยชน์อ้างถึง 3 ข้อข้างต้น รวมทั้งการบริหารส่วนตัวของสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของเขาในสภา

(5) การได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ในฐานะที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่มีมากกว่า 25% ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรือในฐานะที่เป็นสมาชิกของสภา โดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือองค์กรใดทั้งทางตรงและทางอ้อม

(6) การเดินทางไปเยือนต่างประเทศ ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งหมดจากสมาชิกหรือกองทุนสาธารณะ (Public Funds)

(7) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ หรือประโยชน์ใด หรือส่วนได้เสียที่ได้รับจากหรือในนามของรัฐบาล องค์กร หรือคนต่างชาติ

(8) ที่ดินและทรัพย์สินที่จับต้องได้หรือจากรายได้ที่มีหลักฐาน

(9) รายชื่อของบริษัทที่สมาชิก คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ได้รับผลประโยชน์ในหุ้นที่มีค่ามากกว่าลำดับที่ 100 ในหุ้น

การลงทะเบียนจะประกาศอย่างเป็นทางการเป็นช่วงระยะ และสามารถหาได้เพื่อการตรวจสอบโดยสาธารณชน คณะกรรมาธิการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับการแต่งตั้งเพื่อควบคุมการรวบรวม รักษาไว้ และความสามารถเข้าถึงได้ง่ายของการลงทะเบียน ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางโดยสภา คณะกรรมาธิการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับแต่งตั้งครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ 1976 และเป็นคณะกรรมาธิการถาวรภายใต้ข้อบังคับของสภา (standing order) ข้อที่ 128 สำหรับนายทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกคือเลขานุการของคณะกรรมาธิการ¹¹

¹¹Ryle, "Disclosure of Financial Interest by M.P.s : The John Brown Affair," Public Law, pp. 314-315.

ปัญหาไม่ได้จากไป แม้สภาจะแก้ปัญหาโดยข้อมติของสภาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 และที่แก้ไขโดยข้อมติของสภาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1975 กล่าวคือ ในระหว่างปี 1976 กับ 1989 คณะกรรมาธิการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับข้อร้องเรียนเพียง 3 เรื่อง ในเรื่องที่สามเป็นคดีที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ คดีของ Mr. John Browne สมาชิกสภาสามัญ พรรค Conservative จาก Winchester ในเดือนพฤษภาคม 1989 Mr. David Leigh นักหนังสือพิมพ์ (Journalist) ยื่นคำร้องเรียนเป็นทางการว่า Mr Browne ไม่ได้ลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ทางการเงินภายใต้ข้อมติของสภา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 และเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1975 ข้อเรียกร้องพิจารณาภายใต้ 5 หัวข้อ

- (1) เขาไม่ได้ประกาศการเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ในบริษัท
- (2) เขาไม่ได้ประกาศผลประโยชน์ที่แน่นอนเมื่อมีการอภิปราย
- (3) เขาไม่ได้ประกาศผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ของค่าทดแทนส่วนใหญ่เกินกว่า 88,000 เหรียญสหรัฐ จากองค์กรทางการเงินของชาวดิอาร์เอบี
- (4) เขาไม่ได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ที่ได้รับจากองค์กรต่างประเทศ และ
- (5) เขาไม่ได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ของเขาในบริษัทในขณะที่ดำเนินการล็อบบี้ (lobbying) กับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของบริษัท

ถึงแม้ว่า คดีจะมีความยุ่งยากซับซ้อน และมีลักษณะที่แบ่งแยกไม่ได้ คณะกรรมาธิการตรวจสอบแต่ละข้อเรียกร้องพบว่า Mr. Browne ได้รับเงินจากองค์กรทางการเงินของชาวดิอาร์เอบี เขาต้องประกาศทั้งความสัมพันธ์ของลูก้าและการได้รับเงินจากต่างประเทศ รายงานของคณะกรรมาธิการสภาได้อภิปรายเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1990 Mr. Browne ยอมรับว่าเขาไม่ได้ลงทะเบียนผลประโยชน์อย่างถูกต้องแต่ที่เขาไม่ได้ประกาศ เนื่องจากงานที่เขาทำไม่ได้เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไม่ว่าทางใดก็ตามและเพื่อสิ่งนี้เขาขอโทษต่อสภา การอภิปรายได้รับฟังความคิดเห็นโดยกว้างในการลงโทษ Mr. Browne ในที่สุดสภาเห็นด้วยกับข้อสรุปของคณะกรรมาธิการและให้พักงาน (suspend) เขาเป็นเวลา 20 วัน และงดเงินเดือนในช่วงระยะเวลา ดังกล่าว ซึ่งต่อมา Mr. Browne ไม่ได้รับการคัดเลือกจากพรรค Conservative ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป¹²

การอภิปรายในกรณี John Browne ได้แสดงให้เห็นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ว่าด้วยการลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ และตั้งแต่คดีนี้ได้ผลักดันความสนใจที่แสดงให้เห็นปรากฏเกี่ยว

¹²Ibid., pp. 315-317.

กับการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกที่ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินตั้งแต่เขาทั้งหลายได้เข้าสู่สภาที่ซึ่งอาจจะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของสมาชิกรัฐสภา ในขณะที่สมาชิกหลายคนมีความรู้สึกถึงความสมดุลเป็นความเหมาะสมที่ได้รับผลกระทบความเชื่อที่ว่าเวลาจะทำให้กฎเกณฑ์เข้มงวดขึ้นในบางวิถีทางอาจทำให้ยากขึ้นสำหรับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่เหนือกว่าหน้าที่สาธารณะ¹³

ความสนใจเพิ่มมากขึ้นในเดือนตุลาคม 1994 เมื่อหนังสือพิมพ์ The Guardian รายงานว่าสมาชิกสภาสามัญ 2 คน ตกลงยินยอมที่จะตั้งคำถามในรัฐสภาโดยได้รับคำตอบแทนเป็นเงินสด สมาชิกสภาสามัญทั้ง 2 รายนี้ยอมใช้ตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาหาประโยชน์กับผู้ให้สินบน ทั้งสองคนได้กระทำไปโดยมิได้ตระหนักว่าพวกเขาถูกนักหนังสือพิมพ์หลอกให้ทำเพื่อตรวจสอบความซื่อตรง พฤติกรรมคล้ายคลึงกันในลักษณะนี้แพร่หลายมาก และกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับและรับรู้ว่าเป็น “พฤติกรรมสกปรก” (sleaze) ในกฎหมายของอังกฤษมิได้กำหนดว่าการรับสินบนของสมาชิกรัฐสภาผิดกฎหมาย ข้อกฎหมายในเรื่องนี้กำหนดไว้ชัดเจนในกรณีของผู้เป็น “ลูกจ้าง” เท่านั้น สมาชิกสภาสามัญซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามามิได้อยู่ในฐานะที่เป็น “ลูกจ้าง” หรือ “เจ้าหน้าที่รัฐ” จากมุมมองของกฎหมายที่มีอยู่ แต่เพื่อปกป้องเกียรติภูมิของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลสาธารณะขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 1994 โดยมี Lord Nolan เป็นประธานซึ่งเป็นนักกฎหมาย (Law Lord) และสมาชิกคนอื่นรวมทั้งสมาชิกรัฐสภาอาวุโสจากพรรคการเมืองใหญ่ อดีตเลขาธิการสภาสามัญ ศาสตราจารย์ที่สอนเรื่องการเมือง และบุคคลผู้มีประสบการณ์ในการบริการสาธารณะ เพื่อตรวจสอบมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของผู้มีตำแหน่งสาธารณะ (public office) รวมถึงกิจกรรมทางการเงิน และให้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อสร้างมาตรฐานขั้นสูงของการดำเนินชีวิตให้แก่สาธารณะ¹⁴

รายงานฉบับแรกของคณะกรรมการ Nolan ที่พิมพ์เผยแพร่ในเดือนพฤษภาคม 1995 ได้รายงานอย่างละเอียดกรณีที่สมาชิกสภาสามัญ 2 ราย รับเงินสินบนจากนักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจเพื่อนำเรื่องสู่การอภิปรายในรัฐสภาเพื่อประโยชน์บางประการแก่นักธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจนั้น ๆ รวมตลอดถึงการที่สมาชิกสภาสามัญทั้งสองได้รับการจ้างงานภายหลังออกจากการเป็นสมาชิกสภา

¹³Ibid, p. 318.

¹⁴Dawn Oliver, “Regulating the Conduct of MPs. The British Experience of Combating Corruption,” *Political Studies* 15 (1997) : 547-548.

สามัญ ในรายงานเดียวกันนี้คณะกรรมการได้กำหนดหลักคุณธรรม 7 ประการ สำหรับการดำรงชีวิตในสังคมของบุคคลสาธารณะ ดังนี้¹⁵

(1) ความไม่เห็นแก่ตัว (selfishness) บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะ (public office) ควรตัดสินใจแต่เพียงหนึ่งเดียว เพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ควรทำตามคำสั่งเพื่อเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นสำหรับตนเอง ครอบครัว หรือเพื่อนพ้อง

(2) ความซื่อสัตย์มั่นคง (integrity) บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะไม่ควรจะให้ตำแหน่งของตนอยู่ภายใต้การเงินหรือพันธะอื่นของบุคคลหรือองค์กรใดที่อาจมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่

(3) ความปราศจากอคติ (objectivity) ในการบริการธุรกิจสาธารณะ ซึ่งรวมทั้งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การจัดทำสัญญา หรือแนะนำบุคคลใดเพื่อให้ได้รับรางวัลหรือประโยชน์ บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะควรวางตนอยู่บนคุณธรรม

(4) ความรับผิดชอบ (accountability) บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องถูกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยสาธารณชน และอยู่ภายใต้การตรวจสอบอย่างละเอียดในการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

(5) ความเปิดเผย (openness) บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะควรให้เหตุผลการตัดสินใจของตนในกรณีต่าง ๆ ได้อย่างเปิดเผย การปกปิดข้อมูลควรทำเพียงเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะเท่านั้น

(6) ความมีสัมมาอาชีพ (honesty) บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่ต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ แก่ใจและลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงานตามหน้าที่กับผลประโยชน์ส่วนบุคคลในทางที่ช่วยปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ

(7) ความเป็นผู้นำ (leadership) บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะควรสนับสนุนและส่งเสริมหลักคุณธรรม และปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดี

คณะกรรมการได้แสดงความเห็นว่ามาตรฐานความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไม่ควรเป็นลักษณะการควบคุมด้วยตนเอง (self regulation) แต่ควรมาจากข้อกำหนดจากกฎหมาย

¹⁵Ibid., pp. 548-549.

และเสนอว่าคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาควรได้รับแต่งตั้ง กฎเกณฑ์การเปิดเผยและลง ทะเบียนผลประโยชน์ และการหลีกเลี่ยงการป้องกันของผลประโยชน์ควรจะเข้มงวดขึ้น และสภา ควรจะร่างประมวลจรรยาบรรณขึ้น (ร่างประมวลจรรยาบรรณรวมอยู่ในรายงาน)¹⁶

รายงานฉบับแรกของคณะกรรมการ Nolan เป็นการขยายความคิดเห็นให้กว้าง ออกไปในความสำคัญของมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติที่คาดหวังจากสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น¹⁷ และเป็นการสนับสนุนความต้องการความเชื่อมั่น สาธารณะ (public trust) ในความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสาธารณะ¹⁸ สภาได้อภิปราย รายงานของคณะกรรมการ Nolan และยอมรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Nolan โดยสภา ผลักดันให้มีข้อมติในวันที่ 19 กรกฎาคม 1995 กฎเกณฑ์มาตรฐานการประพฤติปฏิบัติซึ่งรวมทั้งการ ลงทะเบียนและประกาศผลประโยชน์ถูกทำให้รัดกุมยิ่งขึ้น ในหลายทาง คณะกรรมการว่าด้วย มาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The Select Committee on Standards and Privileges) เข้าดำเนินการใช้ อำนาจแทนคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิก (The Select Committee of Members' Interest) คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (A Parliamentary Commissioner for Standards) ถูก แต่งตั้งโดยสภาสามัญหน้าที่ดูแลรักษาการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก ให้คำปรึกษา สมาชิกเกี่ยวกับการลงทะเบียนผลประโยชน์ ให้คำปรึกษาคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและ เอกสิทธิ์และสมาชิกในการตีความประมวลจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ตรวจสอบกระบวนการ ของประมวลจรรยาบรรณและการลงทะเบียน สืบสวนกรณีที่มีการร้องเรียนว่าฝ่าฝืนมาตรฐานการ ประพฤติปฏิบัติ รวมถึงให้ คำแนะนำคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภาชุดแรกมี Sir Gordon Downey อดีตผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (former Comptroller and Auditor General) เป็นประธาน ประมวลจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ถูก ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ และสภาได้นำมาใช้ในเดือนกรกฎาคม 1996 หลักคุณธรรม 7 ประการสำหรับบุคคลสาธารณะที่ร่างโดยคณะกรรมการ Nolan ถูกนำมา

¹⁶Dawn Oliver, "standard of conduct in public life : What standard?," Public Law, 1995, p. 498.

¹⁷Ibid., p. 499.

¹⁸McEldowney, "Corruption in Public Life : A British Perspective," p. 2.

บรรจู่ในประมวลจรรยาบรรณ ซึ่งเน้นหน้าที่ของสมาชิกสภาที่กระทำเพื่อผลประโยชน์ของชาติ¹⁹ ในการตอบสนองของรัฐบาลต่อรายงานของคณะกรรมการ Nolan รัฐบาลแก้ไขหลักการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Nolan บางประการ และกำหนดมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติที่คาดหวังต่อรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏในเอกสาร Questions of Procedure for Ministers ดังนี้²⁰

- (1) รัฐมนตรีต้องสนับสนุนหลักความรับผิดชอบ (accountability)
- (2) รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในนโยบาย การตัดสินใจและการกระทำของส่วนราชการ และตัวแทนต่อรัฐสภา
- (3) รัฐมนตรีต้องไม่ออกนอกกลุ่มนอกทางรัฐสภาและสาธารณะควรแก้ไขความผิดพลาดซึ่งทำโดยไม่ได้ตั้งใจที่มีโอกาสเกิดขึ้นง่ายที่สุด รัฐมนตรีต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจเป็นไปได้ต่อรัฐสภาและสาธารณะ จะปฏิเสธข้อมูลข่าวสารได้เพียงเมื่อการเปิดเผยไม่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ
- (4) รัฐมนตรีต้องแน่ใจว่าจะไม่มีการขัดกันเกิดขึ้นหรือปรากฏขึ้นระหว่างการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์สาธารณะ
- (5) รัฐมนตรีควรหลีกเลี่ยงการยอมรับของขวัญหรือการรับรองที่อาจจะมีเหตุผลปรากฏว่าเป็นการประนีประนอมการตัดสินใจหรือให้ตำแหน่งอยู่ภายใต้ภาระที่ไม่เหมาะสม
- (6) รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาสามัญต้องแยกบทบาทในฐานะรัฐมนตรีและสมาชิกในเขตเลือกตั้งออกจากกัน
- (7) รัฐมนตรีต้องไม่ใช่ทรัพยากรสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมืองของพรรคการเมือง ควรสนับสนุนความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ และไม่ใช่ข้าราชการให้กระทำการในทางใดที่จะเป็นการขัดกันกับประมวลจรรยาบรรณของข้าราชการ

¹⁹Dawn Oliver, "Regulating the Conduct of MPs. The British Experience of Combating Corruption," *Political Studies* 15 (1997) : 549-550.

²⁰Dawn Oliver, "standard of conduct in public life : What standard?." *Public Law* (Autumn 1995) : 501.

4.1.3 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในอังกฤษไม่เป็นกฎหมาย (statutory) แต่อยู่ในรูปของประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับประมวลจรรยาบรรณนี้ และได้ออกข้อมติของแต่ละสภาในเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสมาชิกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน ภายใต้สมมติฐานว่า สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามข้อมติของสภา เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับซึ่งมีเหตุผลทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจาก การกระทำ การอภิปรายหรือการลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา

1) การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก (Registration of Members' Interest)

ภายใต้ข้อมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 ข้อมติของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1995 และประมวลจรรยาบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์กับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interests) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง และภายหลังการพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ สมาชิกมีความรับผิดชอบในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของสมาชิกเกิดขึ้นในแต่ละครั้ง และสมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแต่ไม่ได้ลงทะเบียน จะอภิปรายหรือดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่ผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ต่อคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

2) ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน (The Categories of Registrable Interest)

รายได้หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจะต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท ดังนี้

(1) ความเป็นกรรมการบริหาร (Directorships)

สมาชิกต้องลงทะเบียนรายชื่อของบริษัทและธุรกิจของบริษัทรวมถึงค่าตอบแทน (remuneration) ที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริหารในบริษัทมหาชน (public company) และบริษัทจำกัด (private company) รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากกลุ่มบริษัทนั้น ค่าตอบแทนรวมถึง เงินเดือน ค่าใช้จ่าย (fees) การได้รับการจ่ายภาษี (taxable expense) ค่าว่าจ้าง (allowances) หรือประโยชน์อื่นใด เช่น การใช้รถยนต์ของบริษัท เป็นต้น

(2) ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ (Employment, Office, Profession, etc.)

สมาชิกต้องลงทะเบียนเป็นลักษณะของตำแหน่งที่ดำรงในบริษัท รวมไปถึงอาชีพอื่นใด (นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรี) ที่ซึ่งสมาชิกได้รับรายได้หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน

(3) ลูกค้า (Clients)

ภายใต้การลงทะเบียนคำตอบแทนในประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกต้องลงทะเบียนลักษณะธุรกิจของลูกค้าที่ได้รับบริการจากสมาชิกในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา และหากสมาชิกได้รับรายได้จากบริษัทหรือเป็นหุ้นส่วน และให้คำปรึกษาทางธุรกิจแก่ลูกค้า สมาชิกต้องลงทะเบียนรายการลูกค้าที่ได้รับบริการหรือได้รับคำปรึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

(4) การให้การสนับสนุน (Sponsorships)

สมาชิกต้องลงทะเบียนแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือใดที่สมาชิกได้รับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกิน 25% ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด และต้องลงทะเบียนรายละเอียดการให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นใด ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ผลกำไร หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากว่าการจัดการดังกล่าวนี้ เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินให้แก่สมาชิก หรือผลประโยชน์ที่สมาชิกได้รับเป็นการส่วนตัว

(5) ของขวัญ ประโยชน์และการรับรอง (Gifts, benefits and hospitality)

ของขวัญใดที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับมีมูลค่าเกิน 125 ปอนด์ หรือประโยชน์ที่มีค่ามากกว่า 0.5% ของเงินเดือนปัจจุบันของสมาชิก จากบริษัท องค์กรหรือบุคคลใดในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าทางใด สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์เพื่อมูลค่าทางการเงินสำหรับของขวัญที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน เครื่องเพชร แวนดา เป็นต้น มูลค่าเกิน 125 ปอนด์ และประโยชน์อื่น เช่น การเลี้ยงรับรอง ตัวสำหรับชมกีฬาหรืองานประเพณี การปลดหนี้ การยอมให้กู้ เป็นต้น มีค่ามากกว่า 0.5% ของเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐสภา (ประมาณ 215 ปอนด์ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 1996) ข้อยกเว้น หากเป็นการปรากฏตัวในการประชุมหรือการเยี่ยมชมภายในประเทศที่ผู้จัดการเพียงชำระค่าเดินทาง และค่าเลี้ยงดู สมาชิกไม่ต้องลงทะเบียน

(6) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas visits)

การเดินทางไปต่างประเทศโดยสมาชิกหรือคู่สมรสที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมาชิกของสภาไม่ว่าในทางใด ที่ซึ่งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ได้มาจากสมาชิก หรือกองทุนสาธารณะ (public funds) สมาชิกต้องลงทะเบียนวัน ระยะทาง และวัตถุประสงค์ในการเดินทาง ชื่อของรัฐบาล องค์กร บริษัท หรือบุคคลใดที่ออกค่าใช้จ่ายให้ รายละเอียดทั้งหมดต้องแจ้งโดยย่อ

ข้อยกเว้น การเดินทางไปเยือนต่างประเทศในนามของรัฐบาล คณะกรรมการ สหภาพรัฐสภา รวมถึงการเดินทางที่ชำระโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัด

(7) ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas benefits and gifts)

ของขวัญที่สมาชิกหรือคู่สมรสได้รับจากหรือในนามของการลงทุน องค์กร หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับสภา ที่มีมูลค่าเกินกว่า 125 ปอนด์ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกิน 0.5% ของเงินเดือน

(8) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property)

ที่ดินและทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากบ้านที่ใช้เพื่ออยู่อาศัยของสมาชิกหรือคู่สมรส ซึ่งมีมูลค่าหรือทำให้เกิดรายได้ สมาชิกต้องแจ้งลักษณะของทรัพย์สินนั้นด้วย

(9) การถือหุ้น (Shareholdings)

ผลประโยชน์จากการถือหุ้นของสมาชิก ไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือในนามของคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในบริษัทมหาชน (public company) หรือบริษัทจำกัด (private company) หรือองค์กรอื่น ซึ่งมี (1) มากกว่า 1% ของเงินลงทุนในบริษัทหรือองค์กรใด หรือ (2) น้อยกว่า 1% ของเงินลงทุนในบริษัทแต่มีมูลค่ามากกว่า 25,000 ปอนด์ สมาชิกต้องลงทะเบียนชื่อของบริษัทหรือองค์กร และลักษณะของธุรกิจโดยย่อด้วย

(10) เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)

ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใดไม่สามารถจัดในประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวมาข้างต้น แต่ภายใต้วัตถุประสงค์ของหลักการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก “เพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่สมาชิกได้รับ อาจมีเหตุผลให้บุคคลอื่นคิดว่าเป็นผลประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่สมาชิกรัฐสภา” หรือซึ่งสมาชิกคิดว่าจะทำให้บุคคลอื่นมองว่าจะมีผลทำให้เกิดการกระทำในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าสมาชิกจะไม่ได้รับผลประโยชน์ สมาชิกสามารถลงทะเบียนผลประโยชน์ที่พิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทะเบียนแต่ไม่อยู่ในประเภทอื่นใด

นอกจากผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียนแล้ว หากสมาชิกคนใดมีข้อตกลงการว่าจ้าง (Employment Agreement) เกิดขึ้น หรือประสงค์เข้าสู่ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในการบริการ (provision of services) ในหน้าที่สมาชิกรัฐสภาที่เป็นไปตามข้อมติของสภาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 1995 เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิก (Conduct of Members) หากข้อตกลงการว่าจ้างไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องทำข้อตกลงให้เป็นลายลักษณ์อักษร และหากค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์ที่ได้รับตั้งแต่ 5,000 ปอนด์ สำนักข้อตกลงการว่าจ้างจะถูกฝากไว้กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา ในเวลาเดียวกันก็ลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสำนักข้อตกลงนี้ สาธารณชนสามารถตรวจดูได้

3) การตรวจสอบ

คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลการลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ วุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมาตรฐานและ เอกสิทธิ์ รายงานดังกล่าวสาธารณชนสามารถตรวจดูได้

ในกรณีที่สมาชิกหรือสาธารณชนเห็นว่า การดำเนินการของสมาชิกไม่เป็นไปตาม ข้อบังคับของสภาและประมวลจรรยาบรรณ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการ มาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี การร้องเรียนกล่าวหาที่รายงานหรือเสนอโดยหนังสือพิมพ์ หรือโทรทัศน์ คณะกรรมการหรือ คณะกรรมการมาตรฐานจะไม่พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ได้

ถ้าคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเห็นว่าคำร้องเรียนมีหลักฐานเพียงพอที่จะ ดำเนินการได้สวนต่อไป จะร้องขอให้สมาชิกสนองตอบคำร้องเรียนนั้น และจะดำเนินการพิจารณา สอบสวนขั้นต้น หากเห็นว่าคดีไม่มีมูลจะรายงานข้อสรุปไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและ เอกสิทธิ์ หากเห็นว่าคดีมีมูลหรือคำร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญ จะรายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุป ไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ จะพิจารณารายงานที่เสนอโดย คณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคล เอกสาร และข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการจะ รายงานเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อดำเนินการต่อไป

4.1.4 สภาพบังคับ

รัฐสภาอังกฤษมีสิทธิที่เก่าแก่ที่คุ้มครองสมาชิก และการลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม ข้อบังคับของสภา (contempts of Parliament) เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ได้รับมา จากประวัติศาสตร์ เอกสิทธิ์ของทั้งสองสภา ได้รับการยอมรับว่ามีกระบวนการพิจารณาเป็นของตัวเอง ศาลไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา สถานะนี้บางส่วน เป็นผลมาจากการพัฒนาโดยศาลมากกว่าร้อยปี และบางส่วนมาจากบทบัญญัติมาตรา 9 ของ Bill of Rights ปี 1689 โดยอิทธิพลรากฐานนี้ทำให้ศาลและรัฐสภาจะไม่แทรกแซงเข้าไปในขอบเขตของ กันและกัน เพื่อป้องกันการขัดแย้งระหว่างศาลกับรัฐสภา สำหรับการลงโทษสภามีอำนาจจัดการ ลง โทษตามความเหมาะสม เช่น การดำเนินหรือว่ากล่าวตักเตือน การพักงาน การตัดเงินเดือนหรือการ ขับออกจากการเป็นสมาชิก

4.2 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา

4.2.1 ระบบการปกครอง

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system) ซึ่งเริ่มจากจัดประชุมร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย(Philadelphia Convention) ปี 1787 ผู้แทนทั้งหมดจากทุกมลรัฐ (13 มลรัฐ) มาประชุมร่วมกันเพื่อร่างรัฐธรรมนูญที่จะเปลี่ยนสถาบันทางการเมืองให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการที่สำคัญ คือ²¹

(1) การรวมเป็นระบบสหพันธรัฐ (federalism) ประกอบไปด้วย ผู้นำที่เข้มแข็ง (strong executive) และระบบศาลแห่งชาติ (supreme national court)

(2) บิดหลักแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) โดยแบ่งองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislature) ฝ่ายบริหาร (executive) และฝ่ายตุลาการ (judicial) ประกอบด้วยหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances)

(3) จัดรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system) มีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหารพร้อมกัน

(4) หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมาย (due process of law) และแนวความคิดในการให้เสรีภาพ (liberty) แก่ประชาชน

จากแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) มีความหวັนเกรงว่า ถ้ารวมอำนาจอยู่กับบุคคลหรือคนเพียงกลุ่มเดียวอาจก่อให้เกิดการรวมอำนาจและใช้อำนาจนั้นอย่างปราศจากเหตุผล นักคิดคนสำคัญ คือ มองเตสกีเยอ ได้เขียนไว้ในบทที่ 6 ของเล่มที่สิบเอ็ดในหนังสือ The Spirit of Law ว่า “... เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวมอยู่ในมือคน ๆ เดียว หรือของคณะผู้บริหารคณะเดียวก็ไม่อาจมีเสรีภาพ

มีการประชุม 3 ครั้ง ครั้งแรกในปี 1785 ครั้งที่ 2 ปี 1786 แต่ทั้ง 2 ครั้งเป็นการประชุมร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และประชุมเกี่ยวกับปัญหาการค้าระหว่างรัฐและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ครั้งที่ 3 เป็นการประชุมในปี 1787 เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี 1789

²¹Harold C. Havighurst, “Doing Away with Presidential Impeachment : The Advantage of Parliamentary,” *Arizona State Law Journal* (1974) : 229 ; Leo Foster, “Impeachment The Doctrine of Separation of Power,” *Florida Bar Journal* 48 (April 1974) : 225.

ได้ ...”²² ดังนั้น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) จึงสร้างหลักประกันในการป้องกันมิให้เกิดการรวมตัวของอำนาจทั้งหลายไว้ในองค์กรเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดกลไกต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการแทรกแซงอำนาจขององค์กรอื่น และความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร แต่ระบบการปกครอง (ตามเจตนาของคณะผู้ร่าง) ไม่เพียงแต่ควรจะต้องอยู่บนหลักการเสรีภาพเท่านั้น หากควรที่จะมีหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ของฝ่ายบริหารในบรรดาองค์กรปกครองทั้งหลาย ในลักษณะที่จะมิให้ฝ่ายใดปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ หากไม่มีการตรวจสอบและยับยั้งของฝ่ายอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทั้งหลายของรัฐบาลไว้ในมือบุคคลกลุ่มเดียวเพียงระบอบทรราชย์²³ จากหลักการ ดังกล่าวสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ยึดหลักแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด แต่มิใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด เพราะการที่จะแยกองค์กรที่มีอำนาจทั้งสาม โดยเฉพาะรัฐสภา และรัฐบาลออกจากกันอย่างเด็ดขาด ไม่เกี่ยวข้องกันและกัน จะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบาก การดำเนินงานของแต่ละองค์กรจะไม่ประสานประโยชน์กัน จึงมีความจำเป็นต้องมีหลักถ่วงดุลอำนาจมาประกอบเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์มากยิ่งขึ้น

จากแนวความคิดของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) และมลรัฐต่าง ๆ ได้ให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้น ทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. 1789 และบังคับใช้จนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งให้กำเนิดรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่ที่เรียกว่า ระบบประธานาธิบดี (presidential system)

การปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบประธานาธิบดีซึ่งรัฐธรรมนูญถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวอเมริกันแต่กำหนดให้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) ซึ่งเป็นของรัฐสภา (Congress) อำนาจบริหาร (executive power) ซึ่งเป็นของประธานาธิบดี และอำนาจตุลาการ (judicial power) ซึ่งเป็นของศาล ออกจากกันค่อนข้างเคร่งครัด ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา มีหนึ่งคนเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีรองประธานาธิบดีอีกหนึ่งคน โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม มีวาระอยู่ใน

²²Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers (Massachusetts : Harvard University Press, 1961), pp. 336-342.

²³Ibid., pp. 343-347.

ตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 สมัยไม่ได้ ในการเลือกตั้งแต่ละมลรัฐ จะดำเนินการเลือกผู้เลือกตั้งขึ้นจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่มลรัฐนั้นจะพึงมีได้ และดำเนินการให้มีการลงคะแนนเลือกผู้ที่สมัครเป็นประธานาธิบดี ส่วนรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเลือกมาจากแต่ละมลรัฐ มีจำนวนต่างกันตามจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแต่ละมลรัฐจะเลือกตั้งขึ้นมลรัฐละ 2 คน มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 6 ปี แต่หนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาจะพ้นจากตำแหน่งและเลือกตั้งซ่อมทุก 2 ปี พร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง เช่น ทูต รัฐมนตรี) ไม่ได้ คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี รับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีเท่านั้นไม่ใช่รับผิดชอบต่อประชาชนหรือรัฐสภา ประธานาธิบดีจะตั้งรัฐมนตรีก็คนที่ได้ และในการบริหารประเทศจะถือว่าประธานาธิบดีเป็นศูนย์กลางการบริหารแต่ผู้เดียว รัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้ช่วยหรือเลขานุการของประธานาธิบดีในกิจการที่ตนได้รับมอบหมายให้ว่าการ ตำแหน่งรัฐมนตรีจึงเรียกว่า Secretary ไม่ใช่ Minister อย่างในอังกฤษ ในระบบนี้ไม่มีนายกรัฐมนตรีเพราะประธานาธิบดีเป็น หัวหน้ารัฐบาลอยู่แล้ว การประชุมพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ก็ไม่ใช่รูปคณะรัฐมนตรี (Council of Minister) อย่างในอังกฤษ หากแต่ประธานาธิบดีจะเรียกใครมาปรึกษาเมื่อใดก็ได้ การวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ก็ไม่ได้ใช้เสียงข้างมาก แต่ใช้วิจารณญาณของประธานาธิบดีภายหลังฟังความเห็นของ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ โดยบริหารงานตามวาระและไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา สำหรับวาระของคณะรัฐมนตรีจะเท่ากับวาระของประธานาธิบดีผู้แต่งตั้ง

4.2.2 ความเป็นมา

แนวทางขึ้นพื้นฐานของสภาคองเกรส (Congress) ในการจัดการกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกรัฐนั้นเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า แต่ละสภานั้นอาจกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ และลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบด้วยความยินยอมของสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 สามารถขับสมาชิกออกได้ (Article 1, Section 5, Clause 2) อย่างไรก็ตาม สภาคองเกรสมีความกระตือรือร้นเพียงเล็กน้อยที่จะจัดตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติที่²⁴

²⁴Sandra Williams, *Conflict of Interest : The Ethical Dilemma in Politics*, p. 115.

ในปี 1946 สมาชิกวุฒิสภา เวย์น มอร์ส (Wayne Morse) ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภา ส่งเอกสารประจำปีเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้แก่เลขาธิการวุฒิสภา เขาได้เสนอญัตติในขณะที่มีความสนใจในเรื่องการขาดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐเพิ่มมากขึ้น เขาได้ตอบสนองเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชนในเรื่องการปฏิบัติของสมาชิกสภาองเกรสในการรับเงินจากการกล่าวสุนทรพจน์ และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เสริมรายได้ของสมาชิก ขณะที่มีการรับเงินที่ง่ายเพื่อเป็นเกียรติอย่างกว้างขวาง องค์กรหรือกลุ่มต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าการจ่ายเงินนั้นมีผลประโยชน์ทางด้านนิติบัญญัติอย่างชัดเจน และถูกสงสัยว่าได้ใช้วิธีการจ่ายเงินเพื่อเป็นเกียรติเป็นวิธีการวิ่งเต้น (lobby) อย่างหนึ่ง แม้ว่าความพยายามของเขาในการเสนอการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินจะถูกวุฒิสภาปฏิเสธ แต่เขาก็เชื่อว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นมีสิทธิที่จะรู้แหล่งที่มาของรายได้ของสมาชิกสภาองเกรส²⁵

ในเดือนกันยายน 1951 ประธานาธิบดี แฮรี ทรูแมน (Harry Truman) ได้กล่าวในสภาองเกรสสนับสนุนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาองเกรส ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เป็นรายปีแก่สาธารณชน มีความพยายามหลายครั้งในการโน้มน้าวให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อทบทวนมาตรฐานทางจริยธรรม และกำหนดแนวทางที่เข้มงวดสำหรับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนกระทั่งในปี 1958 สภาองเกรสอนุมัติหลักทั่วไปสำหรับการประพฤติปฏิบัติทางจรรยาบรรณของลูกจ้างของรัฐบาลทั้งหมด รวมทั้งสมาชิกสภาองเกรสด้วย โดยการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาร์ล เบนเน็ต (Charles Bennett) หลักนี้มุ่งหมายให้เป็นแนวทางสำหรับความสำนึกของบุคคลเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่คาดหวังให้สมาชิกปฏิบัติตามโดยระลึกเสมอว่าตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นความไว้วางใจของสาธารณชน (public office is a public trust)²⁶

ในช่วงกลางปี 1960 มีการกล่าวหาที่เกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาองเกรส ผลักดันให้สภาองเกรสคอยดูแลความประพฤติของสมาชิกและลูกจ้างอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการลาออกของสมาชิกวุฒิสภา โรเบิร์ต จี. เบเกอร์ (Robert G. Baker) ในปี 1963 จากตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา (Secretary to the Senate) นั้นได้ผ่อนคลายสถานการณ์ที่มีการกล่าวหาอย่างมากต่อสมาชิกวุฒิสภา และวุฒิสภาที่ไม่สามารถกำหนดจรรยาบรรณสำหรับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ได้

²⁵Ibid., p. 116.

²⁶Ibid, pp. 116-117.

คณะกรรมการการกฏเกณฑ์และการบริหารของวุฒิสภา (The Senate Rules and Administration Committee) ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อกล่าวหาของเบเกอร์ นอกจากนี้ยังทำการสืบสวนผลประโยชน์ทางการเงินและธุรกิจ และกิจกรรมของสมาชิกวุฒิสภาและลูกจ้างของวุฒิสภา คณะกรรมการพบว่าผลประโยชน์และกิจกรรมภายนอกหลายอย่างขัดแย้งกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเขา คณะกรรมการเสนอว่าวุฒิสภาควรจะยอมรับกฏเกณฑ์ที่ขอมให้เปิดเผยฐานะทางการเงินแก่สาธารณชน คำแนะนำของคณะกรรมการได้ถูกเพิ่มเติมในข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติทางจรรยาบรรณ โดยรวมไว้ในข้อบังคับ S. Res. 377²⁷

ต่อมาในปี 1964 วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญว่าด้วยมาตรฐานทางความประพฤติ เพื่อสืบสวนกรณีความประพฤติไม่เหมาะสมและจัดทำประมวลจรรยาบรรณคณะกรรมการนี้มีสมาชิก 6 คน เป็นองค์กรทางวินัยภายในที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสภาองเกรสสองปีต่อมาสภาองเกรสเผชิญกับการคาดเดาและข่าวลือเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อัดัม เคลย์ตัน พาวเวล จูเนียร์ ที่ถูกกล่าวหาว่าใช้เงินทุนของสภาองเกรสไปในทางที่ผิด โดยจ้างภรรยาทำงานเป็นเจ้าหน้าที่สภาองเกรสซึ่งในความจริงแล้วเธอไม่ได้ทำงานเลยเพื่อตอบสนองต่อเรื่องนี้สภาผู้แทนราษฎรได้ทำตามวุฒิสภาโดยจัดตั้งคณะกรรมการสามัญว่าด้วยมาตรฐานทางความประพฤติ

ผลก็คือ ทั้งสองสภาได้นำกฏเกี่ยวกับความประพฤติโดยเฉพาะเป็นครั้งแรกในปี 1968 บทบัญญัติทางจริยธรรมใหม่ในวุฒิสภาได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ S.Res. 266 โดยครอบคลุมใน 4 ด้าน ได้แก่ การจ้างงานจากภายนอก การบริจาคมให้สำหรับการรณรงค์หาเสียง การหาเงินทุนทางการเงิน และการเปิดเผยฐานะทางการเงิน โดยกฏหลังสุดนั้นกำหนดให้มีการเปิดเผยฐานะทางการเงินประจำปีต่อ Comptroller General ของสหรัฐ โดยมีข้อยกเว้นว่าของขวัญที่มีค่าเกิน 50 ดอลลาร์ และเงินตอบแทนเพื่อเป็นเกียรติเกินกว่า 300 ดอลลาร์ ไม่ต้องรายงานโดยยังคงเป็นความลับได้ ไม่มี การเสนอบทบัญญัติใหม่เพื่อลงโทษการละเมิดกฏนี้อย่างตั้งใจ บทบัญญัติทางจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น กำหนดในข้อบังคับ H.Res. 1099 กฏการเปิดเผยใหม่นี้มีขอบเขตที่กว้างกว่ากฏของวุฒิสภา โดยกำหนดให้เปิดเผยผลประโยชน์ในบริษัทที่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล หรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กฏเกณฑ์การเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง โดยเป็นเจ้าของเกิน 5,000 ดอลลาร์ หรือมีรายได้ 1,000 ดอลลาร์ ได้รับเงินจากการปฏิบัติอย่างผู้ชำนาญ (professional practice) 1,000 ดอลลาร์ หรือมากกว่านั้น แหล่งที่มาของรายได้สำหรับการบริการที่เกิน 5,000 ดอลลาร์ต่อปี ดังนั้น

²⁷Ibid., p. 117.

มูลค่าของ คอลตาร์และทรัพย์สินหรือแหล่งที่มาของรายได้นั้นจะต้องระบุด้วย แต่ก็ยังคงเก็บเป็นความลับ²⁸

ในระหว่างปี 1970 เหตุการณ์อื้อฉาวกรณิโวเดอ์เกต (Watergate) เป็นสาเหตุของคำถามจำนวนมากในเรื่องความซื่อสัตย์ (integrity) ของฝ่ายบริหารในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังมีการกล่าวหาในเรื่องการประพฤติที่ไร้จริยธรรม และผิดกฎหมายในสภาองเกรสอย่างมากมาย ในบรรดาข้อกล่าวหาต่าง ๆ นั้นมีข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โรเบิร์ต แอล เอฟ ไซค์ (Robert L.F. Sikes) ซึ่งถูกกล่าวหาว่าไม่สามารถเปิดเผยหุ่นธนาคารและหุ้นอุตสาหกรรมตามกฎหมายของสภาได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เวย์ แอล เฮย์ (Wayne L. Hays) ถูกกล่าวหาว่ามีรายชื่อภรรยาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (mistress) ของตนในบัญชีรายชื่อของสภาด้วย ไซค์นั้นถูกตำหนิโดยสภาในเดือนกรกฎาคม 1976 และเฮย์นั้นถูกบังคับให้ลาออกจากการเป็นประธานคณะกรรมการบริหารของสภา และต่อมาเขาก็ลาออกจากสภาองเกรส นอกจากนี้ยังมีข้อกล่าวหาที่ว่าสมาชิกบางคนรับบริจาคเงินเพื่อการรณรงค์หาเสียงจากอ่าวน้ำมัน และสมาชิกสภาองเกรสจำนวน 18 คน ซึ่งรวมถึงประธานคณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายอมรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการล่าสัตว์ โดยไม่ได้รายงานเหตุการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดบรรยากาศของการหวั่นไหวของสาธารณชนที่มีต่อคุณธรรมในการปกครอง²⁹ หลังจากพิจารณารายงานการดำเนินคดีกรณิโวเดอ์เกต (Watergate) ประกอบกับคำแนะนำของสมาคมนักกฎหมายสหรัฐอเมริกา (The American Bar Association) และข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติ สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 ซึ่งประธานาธิบดีคาร์เตอร์ ลงนามใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 26 ตุลาคม 1978 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือการสงวนรักษาและสนับสนุนความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถาบัน ต่อมาในระหว่างปี 1980 จริยธรรมในการปกครองถูกนำมาเป็นจุดสนใจของสาธารณชนจากกรณีอื้อฉาว HUD และเรื่องอื้อฉาวของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหนึ่งในนั้นนำไปสู่การลาออกของประธานสภาผู้แทนราษฎร James C. Wright, Jr. ในการตอบสนองต่อการกัดกร่อนความเชื่อมั่นของสาธารณะ (public's confidence) ในความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประธานาธิบดี George Bush ก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายจริยธรรมของสหรัฐและเป็นเหตุให้

²⁸Ibid., pp. 117-118.

²⁹Mark A. Adam, et al., "Ethics in Government," *American Criminal Law Review* 30 (1993) : 617-618.

สภาองเกรสผ่านกฎหมาย Ethics Reform Act of 1989 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ทำการปฏิรูประบบที่ได้ที่ได้รับความเสียหายจากภายนอก ของก้านัก และกฎว่าด้วยการเดินทาง และ (2) ก่อตั้งการจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐทุกองค์กร³⁰

4.2.3 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน กฎหมายดังกล่าวได้แก่ The Ethics in Government Act 1978 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Ethics Reform Act 1989 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า EGA

1) ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส ซึ่งรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว (มาตรา 101 (f) ของ EGA) ซึ่งการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidate) นี้จะเริ่มตั้งแต่ได้เสนอตนเป็นผู้สมัครหรือเมื่อคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้ง (principle campaign committee) ได้ยื่นรายงานการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง (มาตรา 434 (2) ของ Federal Election Campaign Act 1971) ซึ่งเป็นรายงานครึ่งปีภายในวันที่ 31 กรกฎาคม และ วันที่ 31 มกราคม กรณีจะสัมพันธ์กับกฎหมายการเลือกตั้ง (FECA) โดยถ้าผู้ใดได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ ก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครทันที . อนึ่งบุคคลมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แม้จะยังมีได้ยื่นใบสมัครหรือมีประกาศรับสมัครแล้วก็ตาม เพียงแต่มีพฤติกรรมการมุ่งหมายให้มีชื่อตนในการเลือกตั้งก็เป็นอันเพียงพอ เหตุการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ปีใดก็ได้ไม่ต้องในปีที่จะมีการเลือกตั้ง

2) บัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รายงานการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงหลักฐานเต็มและสมบูรณ์ (full and complete) ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังต่อไปนี้

(1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ซึ่งประกอบด้วยเงินปันผล รายได้จากกาให้เช่า ดอกเบี้ย และกำไรที่ได้รับจากเงินทุนที่ได้รับในปีปฏิทินก่อนซึ่งมีจำนวนหรือมูลค่าเกิน 200 ดอลลาร์

³⁰Ibid., p. 618.

แหล่งที่มา วันที่ และจำนวนของรางวัลทางวิชาชีพจากแหล่งใดก็ตามที่ได้รับในปีปฏิทินก่อน ซึ่งรวมมูลค่าได้ 200 ดอลลาร์ หรือมากกว่า ในกรณีที่มอบเงินให้แก่องค์กรการกุศล จะต้องแสดงเอกสารแก่หน่วยงานดูแลด้านจรรยาบรรณ (ethics office) พร้อมทั้งรายชื่อของผู้รับการจ่ายเงินนั้น วันที่ และจำนวนของการจ่ายเงินนั้นโดยเป็นความลับ (มาตรา 102 (a), (1) (A) และ (B) ของ EGA)

(2) ลักษณะของแหล่งที่มา รายละเอียดโดยย่อ และมูลค่าของของขวัญทั้งหมด โดยรวมแล้วมากกว่า 250 ดอลลาร์ ซึ่งได้รับจากแหล่งที่มาอื่นในปีปฏิทินก่อน เว้นแต่เป็นค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือการให้ความเพลิดเพลินซึ่งได้รับในลักษณะของการต้อนรับ

ลักษณะของแหล่งที่มา และรายละเอียดโดยย่อ (รวมถึงรายละเอียดการเดินทาง วันและลักษณะของค่าใช้จ่ายที่จัดให้) ของการชำระเงินคืนที่ได้รับจากแหล่งต่าง ๆ โดยรวมแล้วมากกว่า 250 ดอลลาร์ ในระหว่างปีปฏิทินก่อน (มาตรา 102 (a), (2) (A) และ (B) ของ EGA)

(3) ลักษณะและประเภทของมูลค่าผลประโยชน์ของทรัพย์สินที่ครอบครองในปีปฏิทินก่อนในการค้าหรือธุรกิจต่าง ๆ หรือสำหรับการลงทุนหรือการสร้างรายได้ ซึ่งมีมูลค่าเท่าราคาตลาดเกิน 1,000 ดอลลาร์ (มาตรา 102 (a), (3) ของ EGA) ถ้ามูลค่าในปัจจุบันของผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์หรือผลประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนในอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ชัดเจนโดยไม่มีอาจประเมินค่าได้ บุคคลนั้นอาจแสดงรายการ (1) วันที่ และราคาที่ซื้อ อสังหาริมทรัพย์ หรือ (2) มูลค่าประเมินของอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเสียภาษีโดยปรับให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าตามตลาด ซึ่งใช้ในการประเมิน (มาตรา 102 (d), (2) ของ EGA)

(4) ลักษณะและประเภทของมูลค่าโดยรวมของหนี้สินที่มีกับเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิน 10,000 ดอลลาร์ ในปีปฏิทินก่อน แต่ไม่รวมถึง การจำนองที่ใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน ซึ่งเป็นที่พักอาศัยส่วนบุคคลของบุคคลที่รายงานหรือคู่สมรสของเขา และการกู้ที่ใช้จ่ายพาหนะส่วนบุคคล เครื่องตกแต่งบ้านหรือเครื่องใช้เป็นประจำ ซึ่งการกู้นั้นไม่เกินราคาซื้อขายสิ่งของที่นำมาใช้เป็นประกัน (มาตรา 102 (a), (4) ของ EGA)

(5) รายละเอียดโดยย่อ วันที่ และประเภทของมูลค่าในการซื้อ การขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ (เว้นแต่ที่ซึ่งใช้เป็นที่พักอาศัยของบุคคลที่ต้องรายงานหรือคู่สมรสของเขา) หรือในหุ้น พันธบัตร การซื้อขายสินค้าล่วงหน้า (commodities futures) และหลักทรัพย์ในรูปแบบอื่น ซึ่งเกิน 1,000 ดอลลาร์ ในปีปฏิทินก่อน (มาตรา 102 (a), (5) ของ EGA)

(6) ลักษณะของตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งดำรงอยู่ในวัน หรือก่อนวันแสดงเอกสาร ในระหว่างปีปฏิทิน สำหรับการเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการทรัพย์สิน หุ้นส่วน ผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ ผู้แทน ลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาของนิติบุคคล บริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือธุรกิจ

อื่น องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร องค์กรแรงงาน หรือสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่น เว้นแต่ตำแหน่ง ศาสนา สังคม คณะสงฆ์ หรือการเมือง และตำแหน่งเพื่อเป็นเกียรติ

ถ้าบุคคลใดนอกเหนือจากรัฐบาลสหรัฐได้จ่ายเงินให้แก่บุคคลที่ต้องรายงาน ที่ไม่ได้ให้เพื่อการเลือกตั้ง เป็นค่าชดเชยเกินกว่า 5,000 ดอลลาร์ ใน 2 ปีปฏิทินก่อนปีปฏิทินที่บุคคล แสดงรายงานแรกของเขา บุคคลนั้นจะต้องรวมไว้ในรายงานซึ่งลักษณะของแหล่งที่มาของค่าชดเชย และรายละเอียดโดยย่อของลักษณะหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหรือการบริการ (มาตรา 102 (a) (6) (A) และ (B) ของ EGA)

(7) รายละเอียดของวันที่ คู่สัญญา และเนื้อหาของข้อตกลงหรือการจัดการซึ่ง เกี่ยวกับการว่าจ้างในอนาคต การอนุญาตให้ถ่วงหน่วงเวลาการให้บริการ ความต่อเนื่องของการ จ่ายโดยผู้ว่าจ้างคนก่อนนอกเหนือจากรัฐบาลสหรัฐและการยังคงมีส่วนร่วมในสวัสดิการถูกจ้าง หรือโครงการผลประโยชน์ ซึ่งรักษาไว้โดยผู้ว่าจ้างคนก่อน (มาตรา 102 (a), (7) ของ EGA)

(8) ประเภทของมูลค่าเงินสดโดยรวมผลประโยชน์ของบุคคลที่รายงานใน qualified blind trust

3) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของคู่สมรส และ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้ง หรือในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีนั้น แล้วแต่เวลาใดจะช้ากว่ากัน แต่ต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน ก่อน วันเลือกตั้ง และถ้าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในปีต่อมาก็ต้องทำรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย (มาตรา 101 (c) ของ EGA) การรายงานทรัพย์สินของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึง อาจต้องกระทำตั้งแต่ปีก่อนการเลือกตั้งก็ได้โดยต้องรายงานก่อนวันที่ 15 พฤษภาคม ของปี นั้น ๆ เรื่อยไป

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีจะต้องแสดงรายงาน ทรัพย์สินและหนี้สินกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Federal Election Commission) ส่วนผู้สมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ต้องส่งรายงานทรัพย์สินไปยังเลขาธิการสภา แห่งนั้น ๆ แล้วแต่กรณี (มาตรา 103 (e) และ (h) ของ EGA)

เมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นรายงานทรัพย์สินภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และยื่น ภายหลัง 30 วันนับแต่สิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้น (มาตรา 101 (a) และ (e) ของ EGA) ต่อ ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (the Director of the Office of Government Ethics)

ในกรณีของประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี หรือต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 103 (b) และ (h) ของ EGA)

อนึ่งระยะเวลาในการแสดงรายงานทรัพย์สินอาจขยายเวลาได้หากมีเหตุผลอันสมควร ภายใต้การอนุมัติของผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาลหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี แต่การขยายโดยรวมแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน (มาตรา 101 (g) ของ EGA)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภา จัดทำสำเนารายงานทรัพย์สินส่งให้แก่คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีภายใน 7 วันนับแต่วันที่เริ่มแสดงรายงาน (มาตรา 103 (j) ของ EGA)

4) การตรวจสอบรายงานทรัพย์สิน

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ต้องจัดสำเนารายงานทรัพย์สินให้สาธารณชนร้องขอตรวจดูได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่แสดงรายงาน (มาตรา 105 (a), (2) ของ EGA) รายงานทรัพย์สินนี้จะเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 6 ปี หลังจากนั้นจะถูกทำลาย เว้นแต่จำเป็นในการสอบสวนที่ยังดำเนินอยู่ (มาตรา 105 (d) ของ EGA)

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะตรวจสอบรายงานทรัพย์สินภายใน 60 วัน หลังจากวันที่แสดงเอกสาร หากเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานนั้นปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะลงนามในรายงาน หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจะแจ้งให้บุคคลที่ยื่นรายงานนั้นยื่นข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานไม่ปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแจ้งให้บุคคลนั้นชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาและหากพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแสดงความเห็นไว้ในรายงาน (มาตรา 106 (a) และ (b) ของ EGA)

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General) สามารถเข้าถึงรายงานทรัพย์สินที่แสดงไว้สำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามความรับผิดชอบในกฎหมายและหลังจากนั้นจะดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดว่ามี การปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (มาตรา 108 ของ EGA)

4.2.4 สภาพบังคับ

อัยการสูงสุด (The Attorney General) อาจดำเนินการฟ้องคดีแพ่งในศาล district court ของสหรัฐต่อบุคคลซึ่งรู้และจงใจแสดงเท็จ (falsifies) หรือรู้และจงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สิน ศาลอาจลงโทษทางแพ่งกับบุคคลนั้นเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะอ้างแก้ข้อการสูงสุดถึงชื่อของบุคคลซึ่งมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินหรือแสดงรายงานทรัพย์สินเป็นเท็จ หรือจงใจไม่แสดงข้อมูลที่กำหนดให้รายงาน

บุคคลซึ่งแสดงรายงานทรัพย์สินยื่นรายงานทรัพย์สินเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มากกว่า 30 วันหรือวันสุดท้ายที่ขยายเวลาให้) ต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน 200 ดอลลาร์ (มาตรา 104 ของ EGA)

อย่างไรก็ตามศาล (The District of Columbia Circuit Court) ได้ตัดสินในคดี United States V. Hansen ว่าบทบัญญัติมาตรา 1001 ของ Title 18 เป็นสิ่งที่สามารถนำมาใช้ควบคู่กับกฎหมาย Ethics in Government Act ได้โดยบุคคลที่จงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สินอยู่ภายใต้บทลงโทษทางแพ่งของกฎหมาย Ethics in Government Act ส่วนบุคคลที่จงใจแสดงเท็จจะอยู่ภายใต้บทลงโทษทางอาญาดมามาตรา 1001 ของ Title 18 United State Code

4.3 การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

4.3.1 ระบอบการปกครอง

ฝรั่งเศสเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งในยุโรปเมื่อประมาณ 300-400 ปีที่แล้ว เพราะรุ่งเรืองด้วยศิลปวิทยาการนานาประการ พระบรมเชษฐาภคินีของกษัตริย์ฝรั่งเศสก็แผ่ขยายไปทั่วยุโรปเรียกได้ว่ามีอิทธิพลไม่น้อยกว่าอังกฤษและสเปนซึ่งเป็นเจ้าสมุทรและเจ้าของดินแดนมหาศาลในขณะนั้น แต่ขณะที่อังกฤษเข้าสู่พัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเป็นลำดับตั้งแต่เริ่มจำกัดพระราชอำนาจตามมหาบัตร (Magna Carta, 1215) จนกระทั่งการมีรัฐสภา การมีนายกรัฐมนตรี การมีพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights, 1689) ฝรั่งเศสก็ยังปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตยอย่างหนักแน่นมั่นคงและสมบูรณ์แบบ ในตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของฝรั่งเศสเสื่อมโทรมลงอย่างมากจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ขึ้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 (หลังการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา 13 ปี) โดยมีการยึดอำนาจจากรัฐบาลราชาธิปไตยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 การปฏิวัติในปี 1789 น่าจะได้รับอิทธิพลบางส่วนมาจากการปฏิวัติในสหรัฐอเมริกาอยู่บ้างไม่มากนักน้อย และความพยายามในครั้งนั้นก็คือความต้องการที่จะนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (ซึ่งมีตัวอย่างชัดเจนในสหรัฐอเมริกาและมีเค้าให้เห็นในอังกฤษ) มาใช้ในฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ซึ่งแปรสภาพมาจากสภา Etats Generaux สมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 และประกาศใช้ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของพลเมืองเมื่อวันที่ 26 สิงหาคมปีเดียวกัน สาระสำคัญของปฏิญญานี้ คือการยอมรับสิทธิมนุษยชนของมนุษย์ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและความ

เสมอภาค รวมทั้งวางหลักการจัดระเบียบการปกครองแบบใหม่ แต่ระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ตั้ง
 ดันขึ้นอย่างบริบูรณ์ต่อเนื่องกัน เพราะภายหลังจากปฏิวัติยังผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างมากมา
 ระหว่างชนในชาติ กล่าวคือ กลุ่มผู้มีอำนาจใหม่และผู้สูญเสียอำนาจ กลุ่มผู้สนับสนุนอำนาจ
 รัฐและผู้สนับสนุนอำนาจศาสนจักร ตลอดจนมีความแตกแยกทางความคิดในการจัดระเบียบการ
 ปกครองรัฐใหม่อย่างมากในบรรดาผู้นำการปฏิวัติทั้งหลาย³¹

จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789-1870 ฝรั่งเศส มี
 การปกครองหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงระหว่างสมัยสาธารณรัฐและสมัยจักรวรรดิ มีรัฐธรรมนูญถึง 13
 ฉบับ ต่อมาในปี ค.ศ. 1875 ฝรั่งเศสหันมาปกครองแบบสาธารณรัฐโดยระบบรัฐสภา โดยประกาศ
 ใช้รัฐธรรมนูญปี 1875 ซึ่งมีอายุยืนยาวตั้งแต่ปี 1875-1940 และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการ
 ยกเลิกสาธารณรัฐที่ 3 และร่างรัฐธรรมนูญในปี 1946 โดยให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ
 การปกครองในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 เป็นการปกครองระบบรัฐสภา แต่เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ
 การเมืองภายหลังสงคราม โดยเฉพาะปัญหาอัลจีเรีย รัฐบาลฝรั่งเศสไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้
 เต็มที่ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้นายพลเดอโกลเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและมอบอำนาจให้ร่าง
 รัฐธรรมนูญใหม่ด้วย นายพลเดอโกล จึงขอประชามติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 และร่าง
 รัฐธรรมนูญใหม่ คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี 1958 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ
 ของสาธารณรัฐที่ 5 นี้ ยังคงรักษาหลักการใหญ่ของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ซึ่งใช้มาตั้งแต่สมัย
 สาธารณรัฐที่ 3 และ 4 เอาไว้บ้าง แต่นำเอาส่วนดี หรือส่วนที่แข็งแกร่งของระบบประธานาธิบดี
 แบบสหรัฐอเมริกามาผสมเข้าด้วยกัน จึงมีผู้เรียกระบบที่เกิดขึ้นใหม่นี้ว่าระบบกึ่งรัฐสภากึ่ง
 ประธานาธิบดี³² (semi - parliamentary - presidential system)

ประเทศฝรั่งเศสมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง
 โดยตรงของประชาชน (เดิมได้รับเลือกจากสภาทั้งสองซึ่งประชุมร่วมกัน ต่อมามีการแก้ไข
 รัฐธรรมนูญ) และใช้วิธีการเลือกตั้ง 2 รอบ โดยผู้ที่ได้รับคะแนนอันดับหนึ่งและอันดับสองในรอบ
 แรกจะมีสิทธิเข้าไปแข่งขันในรอบที่สองต่อไป มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี รัฐสภาประกอบด้วย
 สภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) และวุฒิสภาหรือเซเนต
 (Senate) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามระบบสัดส่วนของบัญชีรายชื่อ

³¹ Andre Houric, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris : Mont-
 Chrestiens, 1968), p. 635 อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 144-145.

³² วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 146-149.

ของพรรค และกระจายที่นั่งให้ผู้แทนของจังหวัดต่าง ๆ ตามระบบคะแนนเฉลี่ยสูงสุดโดยการออกเสียงครั้งเดียว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัด โดยมีกรรมวิธีในรายละเอียดที่แตกต่างกันไปหลายลักษณะ สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี และออกจากตำแหน่งเมื่อคราวละหนึ่งในสามทุก 3 ปี ในการบริหารประธานาธิบดีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้นโยบายในการปกครองของประธานาธิบดีเกิดผลทางปฏิบัติ และประธานาธิบดีแต่งตั้งรัฐมนตรีตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเหมือนกับคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา แต่ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหากประธานาธิบดีไม่เข้าประชุมนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลก็เป็นประธานแทนหรือคณะรัฐมนตรีอาจประชุมกันเองเป็นพิเศษ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อเตรียมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเต็มคณะที่มีประธานาธิบดีเป็นประธานก็ได้ สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ สำหรับวาระของคณะรัฐมนตรีมีวาระเท่ากับอายุของสภาผู้แทนราษฎร

4.3.2 ความเป็นมา

ในประเทศฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมาก ตั้งแต่ปี 1981 การกระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่นได้รับการพิจารณาในปี 1982 หลังจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมโดยผู้ควบคุมมาเป็นเวลานานถึงสองศตวรรษ มีความต้องการเพิ่มขึ้นในเรื่องเงินสนับสนุนเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งในระดับประเทศ โดยเฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดีผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ใช้จ่ายเงินมากกว่า 20 เท่าของเงินที่ได้รับจากที่ทางการมอบให้ เงินจำนวนนี้เป็นไปไม่ได้เลยที่จะได้มาจากพรรคการเมืองเท่านั้น และเงินนั้นอาจได้รับมาโดยผิดกฎหมายจากบริษัทต่าง ๆ³³ เงินได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนไม่มีความเท่าเทียมกัน ทำให้แข่งขันกันใช้เงินเพราะเกรงว่าจะเป็นฝ่ายแพ้การเลือกตั้ง ทำให้สิ้นเปลือง และที่สำคัญเป็นเหตุให้เกิดการคอร์รัปชัน การป้องกันการคอร์รัปชันโดยนำพัฒนาการของหลักการเงินในทางการเมืองมาใช้โดยมีความคิดมุ่งเน้นไปที่การบรรลุดังกล่าวทำให้โปร่งใสมากที่สุด การควบคุมการเงิน

³³Jean Massot, "Money And Politics Fighting Corruption in France," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องประสบการณ์ต่างประเทศในการปฏิรูปการเมือง จัดโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ, มีนาคม 2540, p.4.

ของกิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องจำเป็น ในการประชุมของคณะกรรมการกฎหมายจริยธรรมในการปกครอง ครั้งที่ 9 ปี ค.ศ. 1987 จึงเห็นควรมีการควบคุมการเงินในกิจกรรมทางการเมือง ประกอบกับมีข่าวการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหลายกรณีในระบอบนั้น ทำให้มีการเร่งออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 และ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Loi organique n° 88-226, 88-227 du 11 mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique)³⁴ เพื่อรักษาชื่อเสียงทางการเมืองให้คนทั่วไปเห็นว่ารัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ต้องการให้มีหลักศีลธรรมในการหาเสียงเลือกตั้ง³⁵ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่กฎหมายเสริมเข้ามาเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองปลอดจากมลทินในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

4.3.3 หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

มาตรการนี้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ ตั้งแต่ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ไปจนกระทั่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง (Region, departement, commune)

1) หลักเกณฑ์ที่ใช้กับประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี

รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-226 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง ได้กำหนดเงื่อนไขในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ดังนี้

³⁴Pierre Avril, "Regulation of Political Finance in France," Comparative Political Finance Among the Democracies (Herbert E. Alexander and Rei Shiratori edition, Oxford : Westview Press, 1994), p. 86.

³⁵Jean Charlot and Monica Charlot, "France," Electioneering : A Comparative Study of Continuity and Change (Oxford : Clarendon Press, 1992), p. 152.

ผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีทุกคน ต้องทำบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมถึงยอดเงินสมรส และทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้อื่นทั้งที่แบ่งแยกไม่ได้และที่ยังไม่ได้แบ่งแยกยื่นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) พร้อมกับการยื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้ง การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้มีความสำคัญมาก เพราะถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์หรือเป็นแบบพิธีแห่งการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีด้วย กล่าวคือ หากไม่ปฏิบัติตามถือว่าการยื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้งนั้นตกเป็นโมฆะและต้องยื่นอีกครั้งเมื่อหมดวาระดำรงตำแหน่งหรือต้องออกจากตำแหน่ง การยื่นครั้งหลังนี้จะมีการนำลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย

เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเปิดของบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัครคนที่ได้รับเลือกตั้ง และจะนำบัญชีนั้นไปพิมพ์เผยแพร่ในรัฐกิจจานุเบกษา (journal officiel) พร้อม ๆ กับผลการเลือกตั้งที่เป็นการ

2) หลักเกณฑ์ที่ใช้กับสมาชิกรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา)

ประมวลกฎหมายเลือกตั้งได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 135-1 และมาตรา 135-2 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ว่า สมาชิกรัฐสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาที่ตนได้รับเลือกเข้าไป (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) ภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ สมาชิกรัฐสภาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาอีกครั้ง โดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือนภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ โดยสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภาจะต้องออกหลักฐานการยื่นบัญชีให้กับผู้ยื่น และจะทำการตรวจสอบเปรียบเทียบกันว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้างพร้อมทั้งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับบัญชีดังกล่าวและเสนอประธานสภาเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่ามีความจำเป็นหรือทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ จะต้องพิมพ์รายงานเกี่ยวกับบัญชีดังกล่าว รวมทั้งความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงานเลขาธิการสภา ในรัฐกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตาม ต่อมาปี ค.ศ. 1995 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง (Commission pour la transparence financiere de la vie politique) เป็น ผู้รับและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภาด้วย และดำเนินการต่าง ๆ แทนประธานสภาในเรื่องนี้ (กฎหมายฉบับที่ 88 - 227 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1998 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95-126 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995)

เอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งข้อสังเกตต่าง ๆ จะเปิดเผยไม่ได้ เว้นแต่เจ้าของบัญชีจะขอให้เปิดเผยหรือพนักงานสอบสวนหรือศาล (กระบวนการยุติธรรม) เป็นผู้ร้องขอให้เปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีหรือเพื่อเป็นเหตุผลสำคัญในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อค้นพบความจริง³⁶

หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

3) หลักเกณฑ์ที่ใช้กับคณะรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง

รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมือง ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 ถึง มาตรา 5 ของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะรัฐมนตรี และของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งไว้ดังนี้

(1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองขึ้นประกอบด้วย รองประธานศาลปกครองเป็นประธาน ประธานศาลฎีกาและประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการ หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 3 รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 96-5 ลงวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1999)

(2) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่ง และภายใน 15 วันหลังวันพ้นจากตำแหน่ง

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นบางตำแหน่ง เช่น ประธานสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารของท้องถิ่นก็จะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังวันเข้ารับตำแหน่งและในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. “การตรวจสอบทางการเมือง” (มีนาคม 2540). หน้า 16. (อัคราเนา)

บุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินโดยสามารถยื่นได้ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 2 เดือน ก่อนพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติไปจนถึง 1 เดือน ภายหลังจากตำแหน่งตามวาระปกติ ส่วนกรณีลาออก ถูกให้ออก หรือเกิดการยุบสภาที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังวันพ้นจากตำแหน่ง

(4) การไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี³⁷ หากเป็นกรณีของคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร

(5) หลักเกณฑ์ในเรื่องการเก็บรักษาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้เป็นความลับ และห้ามมิให้นำไปเปิดเผย เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี นำมาใช้ในกรณีนี้ด้วย

4.3.4 สภาพบังคับ

(1) กรณีของประธานาธิบดีและผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งประธานาธิบดี การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์หรือแบบพิธีแห่งการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี หากไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์

(2) กรณีสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 1 ปี และเสียสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งในกรณีที่คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองตรวจสอบพิจารณาและจัดทำรายงานลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ผิดปกติ” จะมีผลต่อการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมาและอาจมีการดำเนินการทางกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิด

(3) กรณีคณะรัฐมนตรีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินในวงการเมืองร้องขอต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและจะต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.